

Biodiversitetsrådets Årsrapport 2023: Sammenfatning

Mod robuste økosystemer
Anbefalinger til en dansk lov om biodiversitet

Udgivet 11. april 2024



Biodiversitetsrådet

Biodiversitetsrådet er et forskningsbaseret ekspertorgan, som arbejder uafhængigt af personlige, myndigheds-, organisations-, erhvervs- og politiske interesser. Rådet har til opgave at rådgive regeringen og Folketinget om indsatser, der kan medvirke til at vende udviklingen, så tabet af biodiversitet kan vendes til fremgang både på land, i vores ferske vande og i havet. Biodiversitetsrådet består af ni medlemmer, der alle er eksperter med relevant ekspertise i forhold til at forbedre biodiversiteten i Danmark.

Biodiversitetsrådets årsrapport for 2023

Biodiversitetsrådets årsrapport for 2023 fokuserer på behovet for en dansk biodiversitetslov, der kan fastsætte mål og rammer for den nationale biodiversitetsindsats. Derved følger Biodiversitetsrådet op på et af de væsentligste budskaber fra årsrapporten fra 2022, der netop adresserede, at en dansk biodiversitetslov bør medvirke til at sikre, 'at de nødvendige indsatser igangsættes, monitoreres og evalueres, så tabet af biodiversitet er vendt til fremgang inden 2030 med det langsigtede mål, at naturlige økosystemer genoprettes, så de lever op til deres fulde biodiversitetspotentiale inden 2050'.

Den fulde rapport kan findes på Biodiversitetsrådets hjemmeside: www.biodiversitetsraadet.dk

Biodiversitetsrådets medlemmer

Signe Normand, Theis Kragh, Niels Madsen,
Birgitte Egelund Olsen, Berit Charlotte Kaae,
Jens-Christian Svenning, Karen Timmermann,
Carsten Rahbek og Niels Strange.

Biodiversitetsrådet
Universitetsbyen 81, 8000 Aarhus C

Sammenfatning - Årsrapport 2023

Biodiversitetsrådets hovedbudskaber	6-7
Tabet af biodiversitet er ikke stoppet	8-9
Behov for en dansk biodiversitetslov	10-11
Biodiversitetslovens mulige opbygning og indhold	12
Principper for Danmarks biodiversitetsindsats	13-14
Forslag til mål og delmål i en biodiversitetslov	15
Status for delmål om beskyttet natur	16-19
På vej mod et virkemiddelkatalog for biodiversitet	20-21
Prioritering af biodiversitetsindsatsen	23-24



Biodiversitetsrådets årsrapport for 2023 fokuserer på en dansk biodiversitetslov, der på tværs af sektorer sætter rammen for en langsigtet og kontinuerlig national biodiversitetsindsats frem mod 2050.

En dansk biodiversitetslov skal bidrage til at vende tabet af biodiversitet til fremgang og skabe robuste økosystemer i Danmark. Biodiversitetsrådet anbefaler, at der i loven fastsættes mål og delmål frem mod 2030 og 2050, der er i overensstemmelse med de mål, der er bestemt i EU og FN, og som Danmark er forpligtet til at bidrage til. Rådets anbefalinger skal ses som et forskningsbaseret oplæg til den politiske diskussion om, hvilke mål og delmål, der kan indgå i en kommende lov. Rådet anbefaler desuden, at loven følges op af en samlet reform af den underliggende natur- og biodiversitetslovgivning for at opnå en mere sammenhængende lovgivning på tværs af ressortmæssige søjler. Sikring af store sammenhængende beskyttede områder, der repræsentativt dækker biodiversiteten i Danmark, og genopretning af den økologiske integritet, herunder reduktion af presfaktorer, bør udgøre kernen i biodiversitetsindsatsen. Biodiversitetsrådet anbefaler, at der udarbejdes et dynamisk virkemiddelkatalog for biodiversitet, som kvalificerer og understøtter prioriteringen af de virkemidler, der samlet set og med størst sikkerhed kan bidrage til at opfylde mål og delmål i en dansk biodiversitetslov.

Biodiversitetsrådets hovedbudskaber

- Biodiversitetsrådet anbefaler, at Danmark får en biodiversitetslov – en retligt forpligtende målsættende rammeloV med afsæt i de internationale biodiversitetsmål, som Danmark er forpligtet til at arbejde aktivt for.
- En kommende biodiversitetslov bør, efter Biodiversitetsrådets opfattelse, være fokuseret på biodiversitet, som defineret i Biodiversitetskonventionen, og ikke natur og miljø i bred forstand. Det er Biodiversitetsrådets anbefaling, at loven benævnes biodiversitetsloven, og ikke naturloven eller natur- og biodiversitetsloven, så der signaleres et klart fokus på biodiversitet.
- Forpligtelsen til at nå målene i den foreslåede biodiversitetslov, er rettet mod de øverste beslutningstagere. Loven skal sætte rammen for den nationale biodiversitetsindsats frem mod 2050 og kan fungere som et overordnet styringsværktøj, der sikrer en langsigtet, kontinuerlig og sammenhængende biodiversitetsindsats på tværs af sektorer.
- Det er Biodiversitetsrådets anbefaling, at vedtagelsen af en overordnet målsættende biodiversitetslov er første skridt, og at den følges op af en samlet og gennemgribende reform af den materielle natur- og biodiversitetslovgivning.
- Det er en politisk opgave at fastlægge hvilke typer af mål, der skal indgå i en kommende biodiversitetslov, samt at bestemme ambitionsniveauet og den konkrete formulering af de nationale mål og delmål. Forslag til mål og delmål samt de tilhørende betragtninger fra Biodiversitetsrådet skal derfor ses som et forskningsbaseret oplæg til den politiske diskussion om, hvilke nationale mål og delmål, der kan indgå i en kommende lov om biodiversitet.
- De internationale mål og delmål i FN's 'Globale rammeaftale for biodiversitet' og EU's 'Biodiversitetsstrategi for 2030' er alle fælles mål, som det forudsættes, at enkelte lande hver især bidrager rimeligt til. Biodiversitetsrådet ser ikke nogen stærke biodiversitetsmæssige eller samfundsmæssige argumenter for, at Danmark påtager sig mindre ambitiøse mål end andre lande og foreslår derfor, at Danmark som udgangspunkt påtager sig mål, der mindst svarer til de fælles mål.
- Biodiversitetsrådet foreslår, at mål og delmål i en kommende biodiversitetslov – i overensstemmelse med Biodiversitetsrådets principper for naturbeskyttelse og genopretning – formuleres, så målopfyldelse samlet set vil sikre de nødvendige grundbetingelser for biodiversitet: Plads, kvalitet og tid. Sikring af store sammenhængende beskyttede områder, der repræsentativt dækker biodiversiteten i Danmark, samt genopretning af den økologiske integritet samtidig med reduktion af både direkte og diffuse presfaktorer bør udgøre kernen i den danske biodiversitetsindsats. Dette bør afspejles i de delmål, som en kommende lov om biodiversitet skal indeholde.
- I overensstemmelse med Biodiversitetskonventionens 'Globale rammeaftale for biodiversitet' og EU's 'Biodiversitetsstrategi for 2030', foreslår Biodiversitetsrådet, at en kommende dansk biodiversitetslov indeholder følgende mål og delmål:

Biodiversitetsrådets forslag til mål for biodiversitet

- I 2030 skal grundbetingelserne for at vende tabet af biodiversitet til fremgang i Danmark være sikret.
- I 2050 skal alle økosystemer i Danmark være genoprettede – herunder deres økologiske integritet, modstandsdygtighed og funktionelle sammenhæng – og i videst muligt omfang have opnået deres fulde biodiversitetspotentiale.

Biodiversitetsrådets forslag til delmål for beskyttede og strengt beskyttede områder

- I 2030 skal 30 % af Danmarks landareal, inklusive søer og vandløb, og 30 % af Danmarks havareal være beskyttede områder og en tredjedel heraf, dvs. 10 % være strengt beskyttede områder.

Biodiversitetsrådets forslag til delmål for genopretning og reduktion af presfaktorer

- I 2030 skal Danmark have sikret grundlaget for udvikling af økosystemernes fulde biodiversitetspotentiale ved at have igangsat effektive foranstaltninger for genopretning og sikret tilstrækkelig reduktion af diffuse og direkte presfaktorer på mindst 30 % af Danmarks land- og havområder.
- Biodiversitetsrådet ser som udgangspunkt ingen væsentlige modsætninger mellem biodiversitet og menneskers adgang og mulighed for friluftsliv i beskyttede og strengt beskyttede områder, men anbefaler generelt at aktiviteter i beskyttede og i særdeleshed strengt beskyttede områder reguleres ud fra et forsigtighedsprincip og under hensyn til biodiversiteten i områderne.
- Biodiversitetsrådet estimerer, at 1,6 % af Danmarks landareal, inklusive søer og vandløb, og 1,9 % af Danmarks havareal for nuværende kan bidrage til de internationale delmål om beskyttede områder. Yderligere kan 5,5 % og 0,5 % af hhv. det danske land- og havareal potentielt komme i betragtning, men det kræver en nøjere individuel vurdering af de enkelte områder, herunder bl.a. fokus på effektiv forvaltning. Ingen danske land- eller havområder kan for nuværende bidrage til de internationale delmål om strengt beskyttede områder, men ovennævnte 1,6 % og 1,9 % beskyttede områder på hhv. land og hav kan potentielt komme i betragtning.
- Biodiversitetsrådet peger på mulige veje til, at Danmark i højere grad kan bidrage til det foreslåede delmål om 30 % beskyttede land- og havområder. For 14,4 % af landarealet inden for nuværende naturbeskyttelsesordninger er vejen primært effektiv forvaltning, ophør af produktion og langvarig retlig beskyttelse. Den videre vej herfra mod de 30 % kan inkludere omlægning, genopretning og beskyttelse af de landbrugsarealer, ådale og løvskove, der har det højeste biodiversitetspotentiale og bedst sikrer biodiversiteten i Danmark repræsentativt. For 28,1 % af havarealet inden for nuværende og planlagte beskyttelsesordninger, er vejen primært beskyttelse mod fysisk-mekanisk forstyrrelse af havbunden, og reduktion af næringsstofforurening i de kystnære farvande.
- I forhold til at vende tabet af biodiversitet til fremgang i Danmark, understreger Biodiversitetsrådet vigtigheden af, at beskyttede og strengt beskyttede områder udlægges med fokus på at skabe store sammenhængende områder med høj realiseret biodiversitet eller højt biodiversitetspotentiale, hvor biodiversiteten komplementerer hinanden, så den brede biodiversitet i Danmark beskyttes repræsentativt. Udpegning af arealer til beskyttede områder bør baseres på en omkostningseffektivitetsanalyse, der inddrager disse aspekter, og suppleres af analyser af den samlede værdi af natur og biodiversitet for samfundsøkonomien.
- Der er akut behov for implementering af forskningsbaserede, langsigtede tiltag til beskyttelse og genopretning af biodiversiteten i Danmark, både indenfor og udenfor beskyttede naturområder. Det er Biodiversitetsrådets anbefaling, at den nationale biodiversitetsindsats baseres på en bred og økosystembaseret biodiversitetstilgang med fokus på økologisk integritet for at sikre, at tabet af biodiversitet kan vendes til fremgang, også på lang sigt. Den samlede biodiversitetsindsats bør også indeholde målrettede indsatser, der sikrer de mest truede arter, så de ikke når at forsvinde, før den økologiske integritet af deres levesteder er genoprettet.
- Biodiversitetsrådet anbefaler, at der udarbejdes et dynamisk virkemiddelkatalog for biodiversitet, der kan justeres efterhånden, som der indsamles data og oparbejdes mere viden om biodiversiteten i Danmark. Virkemiddelkataloget kan bidrage til prioritering og sammensætning af den nationale biodiversitetsindsats.
- Den grønne omstilling, herunder både biodiversitets- og klimaindsatsen, rækker flere årtier frem i tiden og kræver langsigtede politiske prioriteringer og markante forandringer af arealanvendelsen i Danmark, både på land og i havet. Det er Biodiversitetsrådets anbefaling, at biodiversitetsindsatsen markant opprioriteres, og hvor det ikke kompromitterer biodiversiteten, i væsentlig grad, samtænkes med andre omstillingsindsatser, herunder fx klimaindsatsen og beskyttelsen af grundvandet i Danmark. Øvrige omstillingsindsatser bør ligeledes i videst muligt omfang indtænke muligheder for at beskytte og bidrage til genopretning af biodiversiteten.

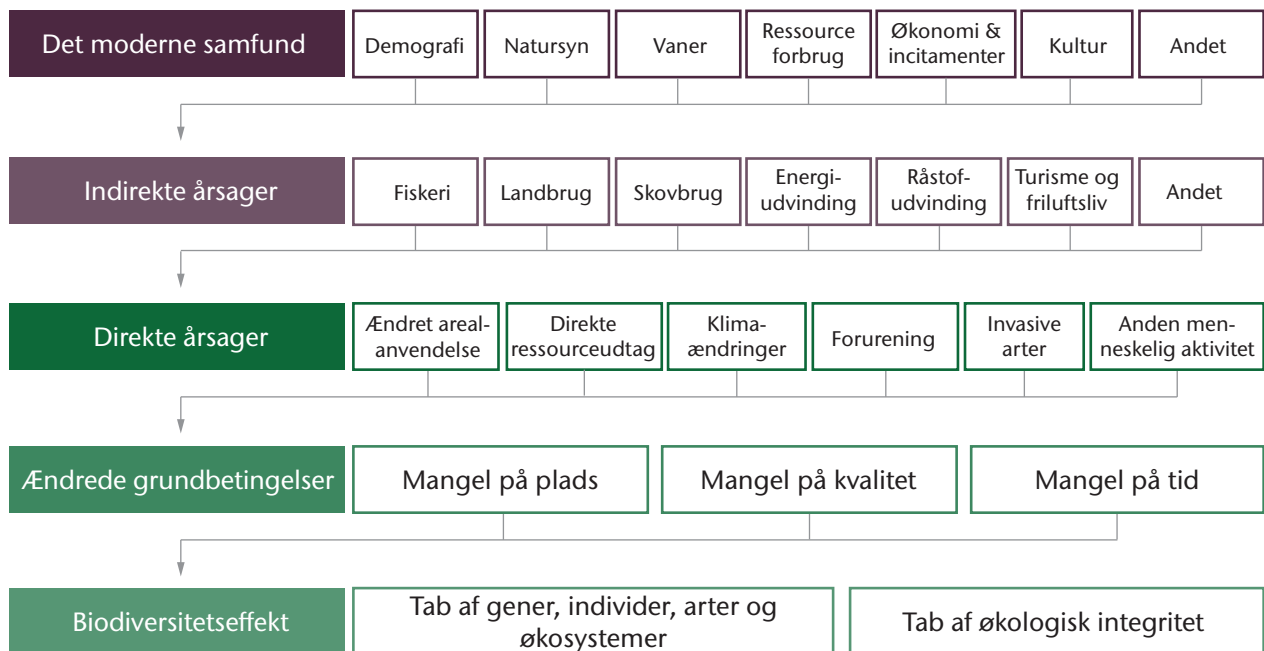
Tabet af biodiversitet er ikke stoppet

På trods af flere årtiers indsatser for at vende udviklingen, er tabet af biodiversitet i Danmark ikke stoppet, og biodiversiteten er fortsat under stort pres.

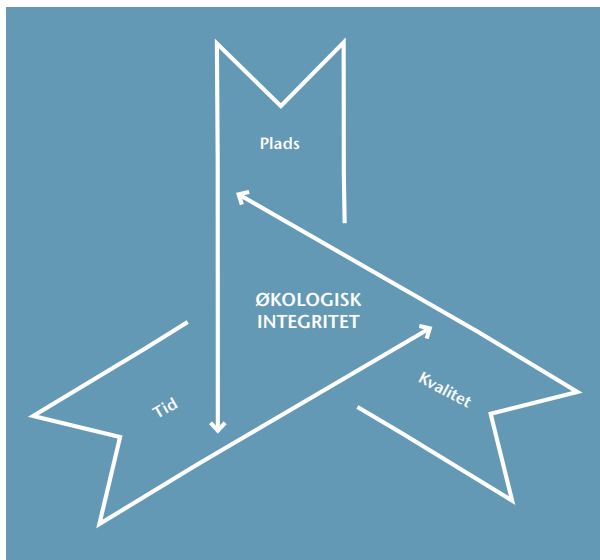
De igangsatte biodiversitetsindsatser i Danmark, herunder indsatserne i natur- og biodiversitetspakken fra 2020, vil bidrage positivt til at forbedre biodiversiteten, men er utilstrækkelige i forhold til at vende tabet af biodiversitet til fremgang. Som illustreret på Figur S1 er hovedårsagen til tabet af biodiversitet menneskelig aktivitet, som gennem tiden direkte og indirekte har ført til negative ændringer i de væsentligste grundbetingelser for biodiversitet, både på land, i de ferske vande og i havet. Således har ressourceudtag medført tab af naturareal og levesteder, forringelse af kvalitet på de tilbageværende områder

og nedgang i bestande af dyr, planter og andre organismegrupper. Med andre ord skyldes tabet af biodiversitet primært en direkte udnyttelse af naturen som ressource og den intensive arealanvendelse. Dertil kommer forurening med næringsstoffer og miljøfremmede stoffer, klimaforandringer, invasive arter og anden menneskelig aktivitet (Figur S1).

Der eksisterer en solid videnskabelig grundforståelse for de betingelser, der bidrager til at opretholde biodiversiteten på lang sigt – disse betegner Biodiversitetsrådet som biodiversitetens grundbetingelser. De er et vigtigt fundament for at kunne fastsætte relevante mål og delmål for biodiversitet og kvalificere biodiversitetsindsatser i forhold til disse. De vigtigste grundbetingelser er plads, kvalitet og tid (Figur S2).



Figur S1. Illustration af de indirekte og direkte årsager til tabet af biodiversitet. Menneskelige aktiviteter resulterer i de seks væsentligste direkte årsager til de ødelagte grundbetingelser for biodiversiteten. De ændrede grundbetingelser omfatter mangel på plads, kvalitet og tid. Mangel på kvalitet omfatter blandt andet mangel på naturlige økologiske processer, manglende funktionel sammenhæng og tilstedeværelse af væsentlige presfaktorer. Mangel på tid begrænser nye arters spredning mellem områder samt opbygning af biotisk kompleksitet på grund af for hyppige menneskelige forstyrrelser. Illustrationen er lavet med inspiration fra IPBES Global Assessment Report fra 2019. Læs yderligere om grundbetingelserne for biodiversitet i Biodiversitetsrådets årsrapport for 2022.



Figur S2. De tre vigtigste grundbetingelser for biodiversiteten er plads, kvalitet og tid. Mere plads, mere tid og mere kvalitet øger biodiversiteten og sikrer den økologiske integritet og den langvarige opretholdelse af biodiversiteten.

Plads omfatter naturområdernes størrelse, mens kvalitet omfatter flere elementer, som er vigtige for områdernes værdi for biodiversiteten. Plads af høj kvalitet er plads uden presfaktorer og med høj biotisk kompleksitet i form af uforstyrrede økologiske processer som fx naturlig hydrologi. Derudover er plads af høj kvalitet funktionelt sammenhængende, da det sikrer, at biodiversiteten bredt set kan sprede sig mellem områder. Tid er centralt for opretholdelse og opbygning af biodiversiteten. Man kan hurtigt ødelægge biodiversiteten i et område, men det tager lang tid, før området igen opnår en høj biodiversitetsværdi. Tid kan sikres gennem en langvarig retlig beskyttelse af et givent naturområde.

Opfyldelse af disse grundbetingelser er afgørende for, at Danmark vil kunne vende tabet af biodiversitet til fremgang.

Læs mere i afsnit "2.1 Typer og fastsættelse af nationale mål".

Se også Årsrapport 2022, særligt afsnit "1.2 Tabet af biodiversitet i Danmark er ikke stoppet".

Hvad er biodiversitet?

Biodiversitet er mangfoldigheden af alt liv på Jorden. Den beskriver diversiteten af alle levende organismer – ikke deres antal og ikke kun de sjældne og truede arter. Biodiversitet beskriver variationen i gener, individer, arter, interaktioner og funktioner inden for og mellem arter og økosystemer. Biodiversiteten er højere, jo flere unikke gener, arter, funktioner og naturlige økosystemer, der er inden for og mellem områder.

I FN's Biodiversitetskonvention defineres biodiversitet som 'mangfoldigheden af levende organismer fra alle kilder, herunder bl.a. terrestriske, marine og andre akvatiske økosystemer og de økologiske strukturer, de indgår i; dette omfatter mangfoldighed inden for de enkelte arter og mellem arterne samt økosystemernes mangfoldighed'.



Anbefaling til en dansk biodiversitetslov

En biodiversitetslov kan sætte rammen for den nationale biodiversitetsindsats frem mod 2050 og kan bidrage til at vende tabet af biodiversitet til fremgang og genoprette robuste økosystemer.

Den nuværende tilstand, indsats og beskyttelse af biodiversiteten i Danmark er utilstrækkelig i forhold til at vende tabet af biodiversitet til fremgang. Det er Biodiversitetsrådets vurdering, at vedtagelsen af en overordnet mål- og rammesættende biodiversitetslov er et afgørende skridt på vejen mod at skabe en mere sammenhængende, forskningsbaseret og langsigtet national indsats for Danmarks biodiversitet. Mål og delmål i en biodiversitetslov bør være i overensstemmelse med de internationale mål, som Danmark er forpligtet til at bidrage til. I den sammenhæng anbefaler Biodiversitetsrådet, at loven benævnes biodiversitetsloven, og ikke naturloven eller natur- og biodiversitetsloven, så der signaleres et klart fokus på biodiversitet frem for natur og miljø i bred forstand.

Det er Biodiversitetsrådets vurdering, at biodiversitetsindsatsen med fordel kan og bør samtænkes med andre omstillingsindsatser, herunder fx klimaindsatsen og beskyttelsen af grundvandet i Danmark. Samtænkning af biodiversitetsindsatsen med øvrige indsatser på tværs af ministerielle ressortområder kan faciliteres med et mere overordnet styringsværktøj, der kan sikre, at de nødvendige indsatser både er tilstrækkelige til at nå biodiversitetsmålene og samtidig implementeres på en hensigtsmæssig måde med blik for øvrige omstillingsindsatser og andre væsentlige samfundsforhold.

En målsættende biodiversitetslov som overordnet styringsværktøj ændrer ikke den eksisterende natur- og miljølovgivning, men kan sætte den overordnede retning og bidrage til etableringen af en ramme for et bedre beslutningsgrundlag baseret på uvildig og videnskabeligt baseret rådgivning til regeringen og Folketinget. Rådgivningen kan fx inkludere udarbejdelse af anbefalinger til valg af virkemidler, omstillingsveje og kvalificering af de igangsatte indsatser,



sammenstilling af den nyeste viden samt en vurdering af indsatsernes måleffektivitet i et biodiversitetsperspektiv. En målsættende biodiversitetslov skal sikre, at de nødvendige biodiversitetsindsatser hurtigst muligt planlægges, vedtages, implementeres, monitoreres og løbende justeres ud fra det bedst tilgængelige vidensgrundlag.

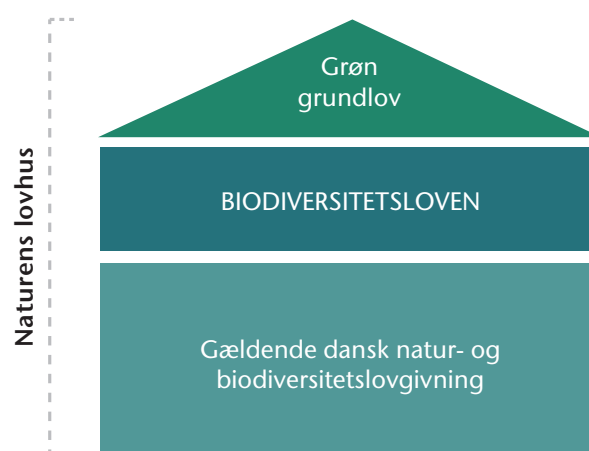
Det er Biodiversitetsrådets vurdering, at målene i en kommende dansk biodiversitetslov med fordel kan formuleres i overensstemmelse med internationale mål, herunder EU-mål, hvoraf de vigtigste følger af EU's 'Biodiversitetsstrategi for 2030' og Biodiversitetskonventionens 'Globale rammeaftale for biodiversitet'.

Hvis man illustrerer natur- og biodiversitetslovgivningen i Danmark som en model af et hus, kan biodiversitetsloven betragtes som en 'selvstændig førstesal' i forhold til den gældende natur- og biodiversitetslovgivning. Den er alene rettet mod de øverste beslutningstagere, dvs. regeringen og Folketinget, og den ændrer ikke i sig selv den gældende lovgivning (Figur S3). Vedtagelsen af en biodiversitetslov bør være et første skridt, som efterfølgende suppleres af en samlet og gennemgribende reform af den materielle natur- og biodiversitetslovgivning (Figur S4).

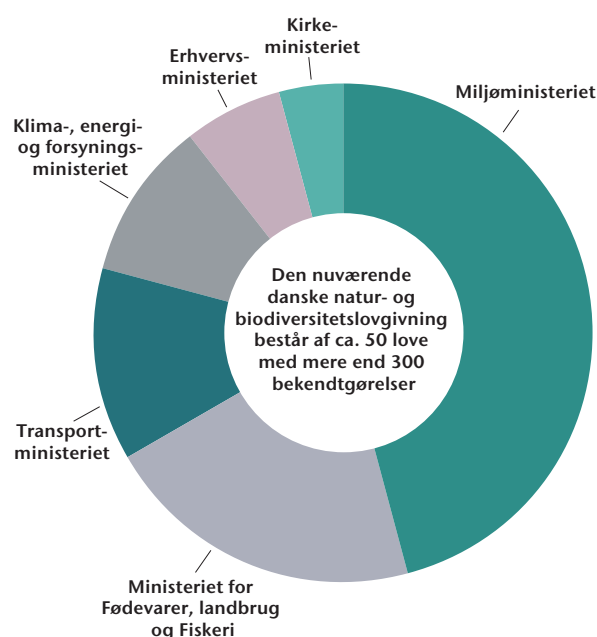
En biodiversitetslov vil være en processuel ramme samt et målsætningsredskab, der sikrer monitoring og regelmæssig vurdering af målopfyldelsen. Den egentlige regulering af natur og biodiversitet vil stadig skulle findes i den 'underliggende' materielle lovgivning.

Læs mere i afsnit "1.1 En mål- og rammesættende dansk biodiversitetslov".

Læs mere i afsnit "1.2 De retlige forudsætninger for en dansk biodiversitetslov".



Figur S3. Naturens lovhus. Hvis man illustrerer natur og biodiversitetslovgivningen i Danmark som en model af et hus, kan biodiversitetsloven betragtes som en 'selvstændig førstesal' i forhold til den gældende natur- og biodiversitetslovgivning. En eventuel fremtidig grøn grundlov ville kunne sikre, at biodiversiteten får grundlovsrang og udgøre 'taget' i huset.



Figur S4. Den nuværende danske natur- og biodiversitetslovgivning. I dag er der ca. 50 love og mere end 300 bekendtgørelser fordelt på en række ressortområder, der danner grundlag for lovgivningen indenfor natur og biodiversitet.

Biodiversitetslovens mulige opbygning og indhold

Det er Biodiversitetsrådets anbefaling, at der i en dansk biodiversitetslov indgår en række ramme- og målsættende elementer, herunder fastsættelse af mål og delmål, definitioner, overordnede principper og styrings- og rapporteringsmekanismer.

Kun få lande har vedtaget love med overordnede mål for beskyttelse og genopretning af biodiversitet. Derimod har en række europæiske lande, herunder Danmark, gennemført klimalove indenfor de seneste 10-15 år. Det er Biodiversitetsrådets vurdering, at man ved udformning af en dansk biodiversitetslov med fordel kan søge inspiration i den danske og andres landes klimalove til valg af opbygning, indhold og processuelle styringsredskaber.

Det er Biodiversitetsrådets vurdering, at en biodiversitetslov bør indeholde både kortsigtede og langsigtede mål for biodiversitet. For at nå de overordnede biodiversitetsmål er der behov for milepæle i form af målbare delmål, hvortil der vil være behov for en løbende fastsættelse, revurdering, monitoring og evaluering af delmål. Mål og delmål uddybes på side 15-19. I loven bør endvidere fremgå definitioner af lovens centrale begreber, samt en række vejledende principper, som skal være retningsgivende for biodiversitetsindsatsen.

Biodiversitetsrådet anbefaler desuden, at loven indeholder styrings- og rapporteringsmekanismer, idet der er behov for at sikre en kontinuerlig fremdrift i forhold til de fastsatte mål gennem etableringen af dels en processuel ramme, dels en pligt til at gennemføre materielle vurderinger af indsatserne og deres effektivitet. Den processuelle ramme kan med afsæt i klimaloven have form af et 'årshjul', som indebærer, at der kontinuerligt sker en monitoring af tilstanden, at der fremsættes forslag til indsatser samt en vurdering af, om indsatserne er tilstrækkelige og har den forudsatte effekt.

Det styringsmæssige element kan afspejles ved, at der i biodiversitetsloven indarbejdes en håndhævelsesmekanisme svarende til klimalovens 'handlepligt'. Det betyder, at hvis den ansvarlige minister i sin årlige plan ikke kan anskueliggøre, at der sker målopfyldelse, har ministeren pligt til at fremlægge nye initiativer med kort og lang sigt, som påviser, at der vil ske målopfyldelse.

Der er ikke internationalt eller EU-retligt et princip på natur- og biodiversitetsområdet, som svarer til Parisaftalens princip på klimaområdet om 'no-backsliding'. Det er imidlertid Biodiversitetsrådets opfattelse, at det vil styrke biodiversitetslovens troværdighed og signalværdi, hvis et sådant tilsvarende princip indskrives i lovteksten. Det betyder, at et mål ikke må gøres mindre ambitiøst, hvor det efterfølgende viser sig at være sværere at realisere end oprindeligt forudsat. Princippet understøtter, at målene er juridisk bindende ikke blot for nuværende, men også for fremtidige beslutningstagere.

Endelig bør det overvejes, om der i biodiversitetsloven skal fremgå et integrationsprincip, hvorefter biodiversitetshensyn generelt bør indgå og vurderes, når politikker og tiltag sættes i værk. Princippet vil indebære, at biodiversitetshensyn skal integreres i alle politikområder, ikke blot i forhold til natur- og biodiversitetsområdet, men også inden for fx transport, energi, landbrug og fiskeri. En sådan bestemmelse vil ikke blot udgøre en konkret iagttagelse af EU-traktatgrundlagets integrationsprincip, den vil også styrke gennemførelsen af Biodiversitetskonventionens integrationsprincip.

Læs mere i afsnit "1.3 Biodiversitetslovens mulige opbygning og indhold".

Principper for Danmarks biodiversitetsindsats

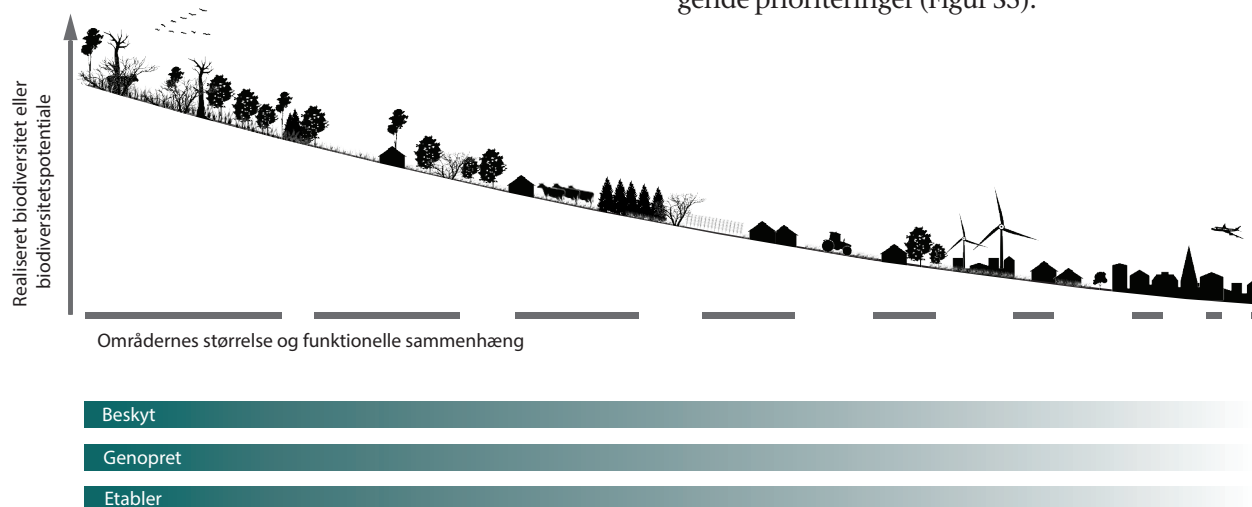
Biodiversitetsrådet anbefaler, at en bred og økosystembaseret biodiversitetstilgang med fokus på repræsentativ beskyttelse af økosystemer, arter og gener samt genoprettelse af den økologiske integritet forankres som det grundlæggende princip for biodiversitetsindsatsen i Danmark.

Menneskelige aktiviteter har medført en degradering af økosystemerne og den økologiske integritet i en sådan grad, at næsten alle naturområder i Danmark har behov for genopretning. Hvis områdernes fulde biodiversitetspotentiale skal realiseres, er der et generelt behov for både reduktion af presfaktorer og genopretning af de ødelagte naturlige økologiske processer og dynamikker.

Biodiversitetsrådets anbefalinger til prioritering af biodiversitetsindsatsen bygger på internationale erfaringer med beskyttelse og genopretning af økosystemer. Overordnet har rådet to anbefalinger, der gælder uafhængigt af om indsatsen er fokuseret på beskyttelse, genopretning eller etablering af ny natur:

- **REPRÆSENTATIVT:** Prioriter områder med høj realiseret biodiversitet eller områder med højt biodiversitetspotentiale, hvor biodiversiteten komplementerer hinanden, så den brede biodiversitet i Danmark dækkes repræsentativt.
- **SKAB SAMMENHÆNG:** Prioriter områder der bidrager til at skabe store sammenhængende områder og funktionel sammenhæng, så økosystemernes robusthed sikres.

Biodiversitetsrådet anbefaler, at Danmarks biodiversitetsindsats derudover planlægges ud fra følgende prioriteringer (Figur S5):



Figur S5. Illustration af Biodiversitetsrådets forslag til principper for prioritering af biodiversitetsindsatsen. Indsatsene prioriteres efter to tværgående principper i forhold til, at områder med høj realiseret biodiversitet eller højt biodiversitetspotentiale prioriteres, baseret på deres komplementaritet, før områder med mindre realiseret biodiversitet og potentiale. Ligeledes prioriteres indsats, der skaber større sammenhængende områder og funktionel sammenhæng, før mindre områder. I forhold til beskyttelse, genopretning og etablering prioriteres beskyttelse før genopretning og etablering.

- **BESKYT:** Først og fremmest gælder det om at beskytte de områder, der har høj realiseret biodiversitet eller højt biodiversitetspotentiale, mod presfaktorer fra menneskelige aktiviteter, så områderne ikke ødelægges yderligere og der skabes mulighed for genopretning.
- **GENOPRET:** Dernæst gælder det om at genoprette kvaliteten for biodiversiteten, særligt i de beskyttede områder, ved at reducere presfaktorer, samt genoprette levesteder og naturlige økologiske processer, så den økologiske integritet genskabes.
- **ETABLER:** Endelig kan det være vigtigt at etablere ny natur ved omlægning af områder, hvor den er forsvundet, hvis området har et stort biodiversitetspotentiale eller kan bidrage til at skabe store sammenhængende områder og funktionel sammenhæng.

Baseret på ovenstående er det Biodiversitetsrådets overordnede anbefaling, at beskyttelse af store sammenhængende områder med høj biodiversitetsværdi eller -potentiale sammen med regulering af presfaktorer og genopretning bør udgøre kernen i den danske biodiversitetsindsats. Hertil kommer, at biodiversiteten udenfor de beskyttede områder ikke må forringes yderligere og så vidt muligt skal genoprettes, da det vil øge den funktionelle sammenhæng mellem de beskyttede områder.

Læs mere i afsnit "2.1.1 Rammen for udvælgelse og fastsættelse af nationale mål".



Forslag til mål og delmål i en biodiversitetslov

Biodiversitetsrådets forslag til mål og delmål samt de tilhørende betragtninger skal ses som et forskningsbaseret oplæg til den politiske diskussion om konkrete nationale mål og delmål i en lov om biodiversitet.

Biodiversitetsrådet anbefaler, at der i biodiversitetsloven fastsættes mål og delmål i overensstemmelse med de internationale forpligtelser, herunder navnlig EU's 'Biodiversitetsstrategi for 2030' og Biodiversitetskonventionens 'Globale rammeaftale for biodiversitet'. Biodiversitetsrådet foreslår, at mål og delmål formuleres, så målopfyldelse samlet set vil sikre de nødvendige grundbetingelser for biodiversitet: Plads, kvalitet og tid. Sikring af store sammenhængende beskyttede områder, der repræsentativt dækker biodiversiteten i Danmark, samt genopretning af den økologiske integritet samtidig med reduktion af både direkte og diffuse presfaktorer, bør udgøre kernen i den danske biodiversitetsindsats, og dette bør afspejles i de delmål, som en kommende lov om biodiversitet bør indeholde. Med de overordnede mål fra FN's 'Globale rammeaftale for biodiversitet' og EU's 'Biodiversitetsstrategi for 2030' for øje, foreslår Biodiversitetsrådet følgende overordnede mål for biodiversitet:

- I 2023 skal grundbetingelserne for at tabet af biodiversitet i Danmark kan vendes til fremgang være sikret.
- I 2050 skal alle økosystemer i Danmark være genoprettede – herunder deres økologiske integritet, modstandsdygtighed og funktionelle sammenhæng – og i videst muligt omfang have opnået deres fulde biodiversitetspotentiale.

For at understøtte målopfyldelsen af ovennævnte mål for biodiversiteten i Danmark, foreslår Biodiversitetsrådet to delmål:

- I 2023 skal 30% af Danmarks landareal, inklusive søer og vandløb, og 30% af Danmarks havareal

være beskyttede områder og en tredjedel heraf, dvs. 10%, være strengt beskyttede områder.

- I 2030 skal Danmark have sikret grundlaget for udvikling af økosystemernes fulde biodiversitetspotentiale ved at have igangsat effektive foranstaltninger for genopretning og sikret tilstrækkelig reduktion af diffuse og direkte presfaktorer på mindst 30% af Danmarks land- og havområder.

Læs mere i afsnit "2.1.2 Forslag til typer af nationale mål og delmål".

Læs mere i afsnit "2.1.3 Perspektiver på fastsættelse af nationale mål og delmål".

Biodiversitetsrådets definition af beskyttede og strengt beskyttede områder

Beskyttede områder er områder, hvor den realiserede eller fremtidige, potentielle samlede biodiversitet og økologiske integritet er sikret gennem langvarig retlig beskyttelse og effektiv forvaltning, som er fastlagt på baggrund af mål og foranstaltninger samt tilstrækkelig monitoring.

Strengt beskyttede områder er beskyttede områder, der har en særlig høj biodiversitetsværdi, økologisk integritet eller potentielle herfor, og som er tilstrækkeligt store til at naturlige økologiske processer kan forløbe grundlæggende uforstyrret af menneskelige presfaktorer, hvilket er sikret retligt såvel som forvaltningsmæssigt.

Biodiversitetsrådets definition er baseret på Europa-Kommissionens vejledende kriterier for udpegnings og opgørelse af beskyttede og strengt beskyttede områder.

Status for delmål om beskyttet natur

Biodiversitetsrådets arealopgørelse estimerer Danmarks nuværende bidrag til det foreslåede delmål for beskyttede og strengt beskyttede områder. Samtidig kommer rådet med betragtninger i forhold til vejen mod at beskytte og genoprette en markant større del af Danmarks biodiversitet.

For at vurdere Danmarks nuværende bidrag til de foreslåede delmål om 30 % beskyttet hhv. 10 % strengt beskyttet natur har Biodiversitetsrådet gennemført en arealopgørelse ved brug af tilgængelige arealdata. I forbindelse med 2022-årsrapporten udledte rådet 10 kriterier for beskyttede og strengt beskyttede områder baseret på Europa-Kommissionens kriterier og retningslinjer. Ved at gennemgå de forskellige beskyttelsesordningers generelle bevaringsfokus samt juridiske ophæng har Biodiversitetsrådet vurderet, om de enkelte beskyttelsesordninger opfylder de 10 opstillede kriterier.

Opgørelsen viser, at for nuværende kan 1,6 % af Danmarks landareal, inklusive søer og vandløb, og 1,9 % af Danmarks havareal bidrage som beskyttede områder (Figur S6 og S7). Yderligere 5,5 % og 0,5 % af hhv. det danske land- og havareal kan potentielt komme i betragtning, men det kræver en nøjere individuel vurdering af de enkelte områder, herunder bl.a. fokus på effektiv forvaltning. Dermed er Danmark langt fra FN's og EU's mål om 30% beskyttelse af land- og havarealet senest i 2030.

Samtidig viser arealopgørelsen, at ingen land- eller havarealer på nuværende tidspunkt kan siges at leve op til EU's krav til strengt beskyttede områder, men de ovennævnte 1,6% og 1,9% beskyttede områder på hhv. land og hav kan potentielt komme i betragtning. Målet for EU er her 10% streng beskyttelse af land- og havarealet senest i 2030.

Der er flere mulige veje til markant flere og større beskyttede og strengt beskyttede land- og havområder i Danmark. Biodiversitetsrådet har udarbejdet et forslag til hvilke arealer, der kan komme i spil i forhold til opfyldelse af det foreslåede delmål om beskyttelse af 30% af Danmarks land- og havarealer (Side 18-19).

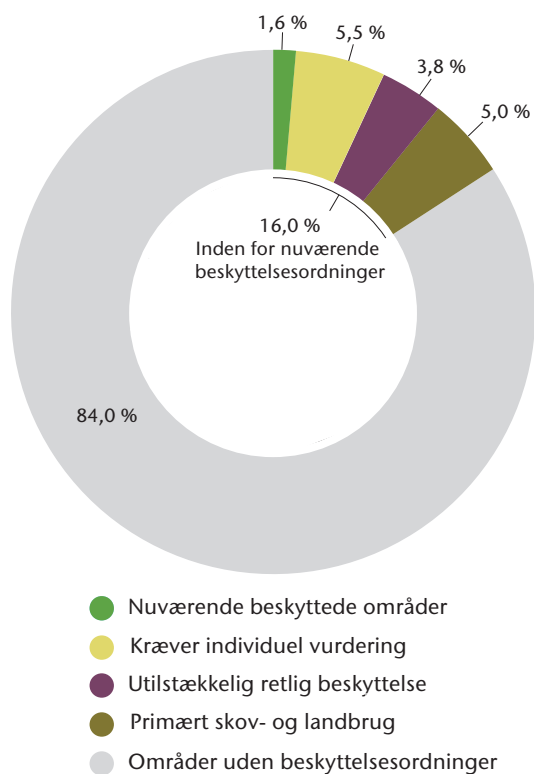
For 14,4 % af landarealet, inden for nuværende naturbeskyttelsesordninger, er vejen primært effektiv forvaltning, ophør af produktion og langvarig retlig beskyttelse. Den videre vej herfra mod de 30 % kan inkludere omlægning, genopretning og beskyttelse af de landbrugsarealer, ådale og løvskove, der har det højeste biodiversitetspotentiale og bedst sikrer biodiversiteten i Danmark repræsentativt (Figur S8).

For 28,1 % af havarealet inden for nuværende og planlagte beskyttelsesordninger er vejen primært beskyttelse mod fysisk-mekanisk forstyrrelse af havbunden, herunder fiskeri med bundslæbende redskaber, og reduktion af næringsstofforurening i de kystnære farvande (Figur S9).

Læs mere i afsnit "2.2.1 Status for delmål om beskyttede og strengt beskyttede områder".

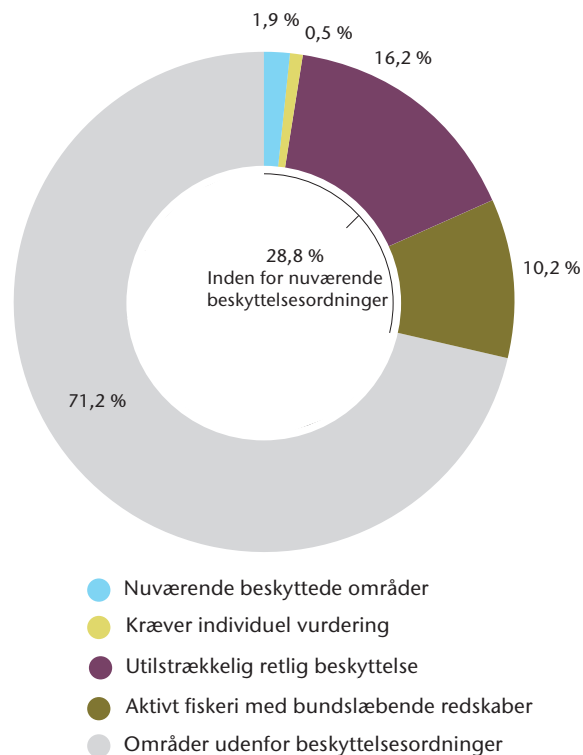
Læs mere i afsnit "2.2.2 Veje mod 30% beskyttede land- og havområder".

Land



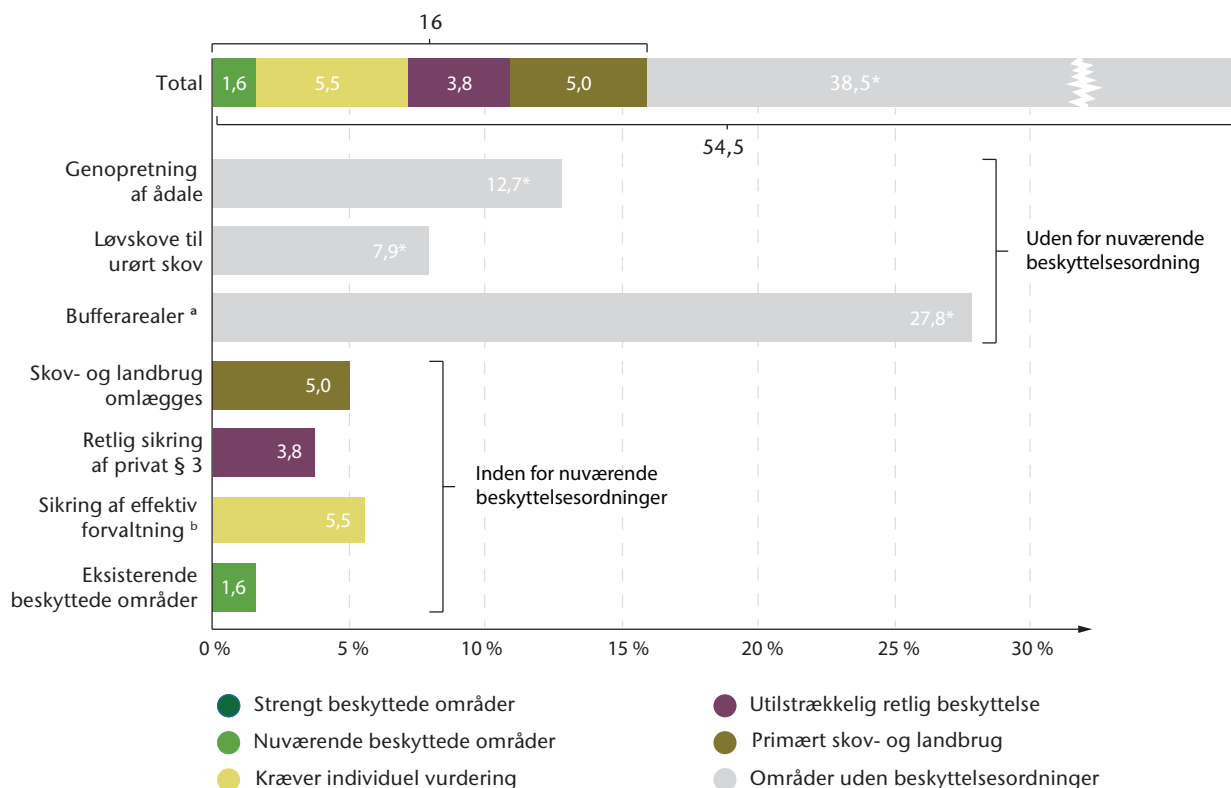
Figur S6. Danske områder under nuværende beskyttelsesordninger på land, inklusive søer og vandløb. Biodiversitetsrådets vurdering af, hvilke arealer under nuværende beskyttelsesordninger, der kan medregnes i forhold til EU-målene om 30 % beskyttelse og 10 % streng beskyttelse af landarealet. Arealerne er angivet som procent af Danmarks samlede landareal medregnet søer (43.144 km²). I alt kan 1,6 % af arealerne betragtes som beskyttede områder. Af de resterende arealer med nuværende beskyttelsesordninger kræver 5,5 % en vurdering af de enkelte områder for at afgøre, om de kan betragtes som beskyttede. 3,8 % har en utilstrækkelig retlig beskyttelse, og 5,0 % har arealanvendelser, der ikke understøtter biodiversiteten. Arealerne, der ikke understøtter biodiversiteten, omfatter skovbrug, intensivt landbrug og infrastruktur. Områder under nuværende beskyttelsesordninger udgør tilsammen 16,0 %, men bemærk at de farvede kategorier ikke summer til 16,0 % på grund af afrunding. Resten af Danmarks landareal har ingen nuværende beskyttelsesordninger.

Hav



Figur S7. Danske farvande under nuværende beskyttelsesordninger. Biodiversitetsrådets vurdering af hvilke arealer under nuværende beskyttelsesordninger, der kan medregnes i forhold til EU-målene om 30 % beskyttelse og 10 % streng beskyttelse af havarealet. I alt kan 1,9 % af arealerne betragtes som beskyttede områder, fordi havbundens biodiversitet er beskyttet mod fiskeri med bundsløbende redskaber eller anden fysisk forstyrrelse. Af de resterende arealer med nuværende beskyttelsesordninger kræver 0,5 % en vurdering af de enkelte områder for at afgøre, om de kan betragtes som beskyttede. 16,2 % er utilstrækkeligt retligt beskyttet, primært fordi der ikke er generelt forbud med fiskeri med bundsløbende redskaber. 10,2 % har aktivt fiskeri med bundsløbende redskaber, og arealanvendelsen understøtter således ikke biodiversiteten. Områder under nuværende beskyttelsesordninger udgør tilsammen 28,8 %. Resten af Danmarks havareal har ingen nuværende beskyttelsesordninger.

Land



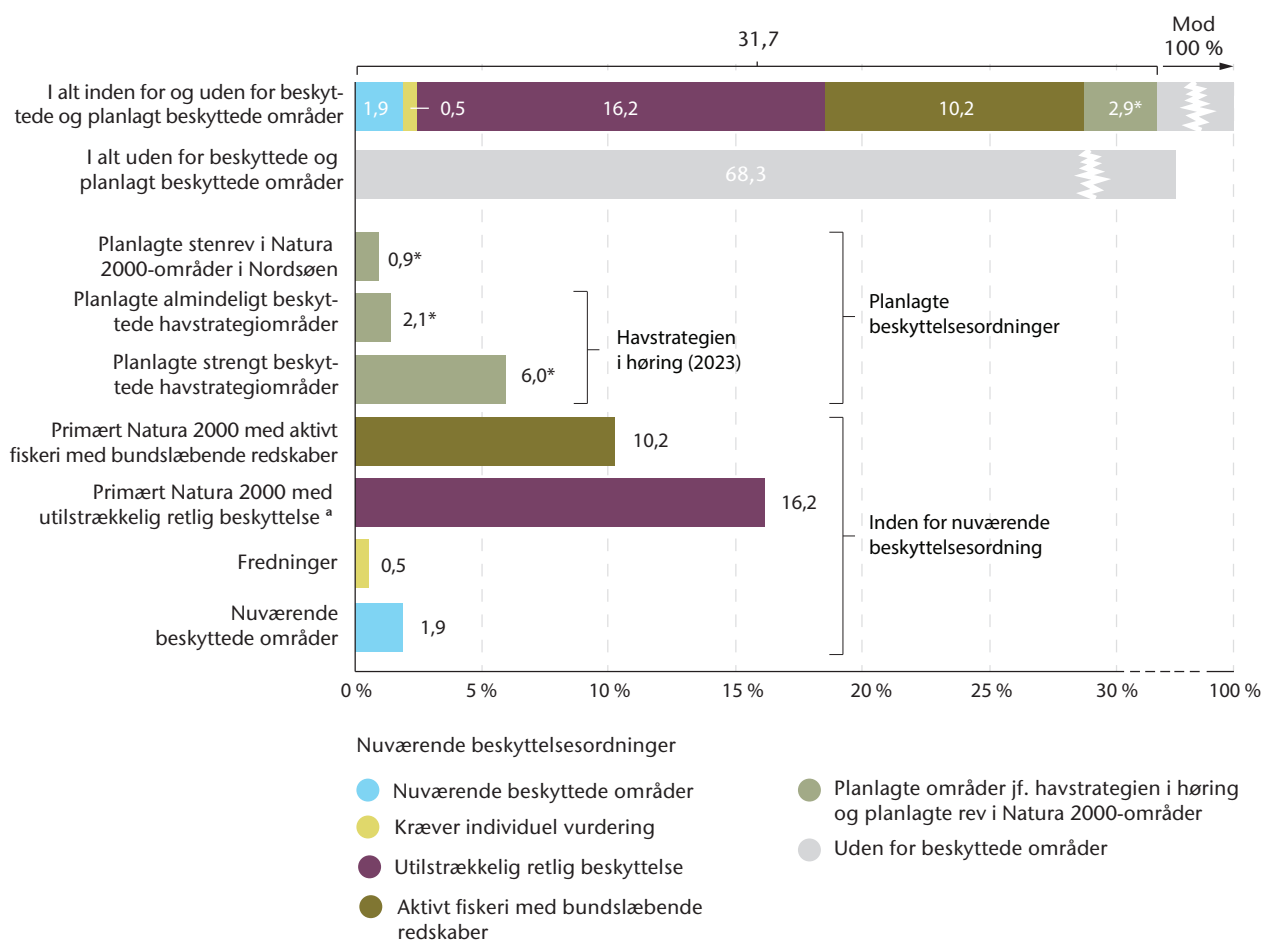
Figur S8. Arealer inden for nuværende beskyttelsesordninger og områder uden for nuværende beskyttelsesordninger, der potentielt kan bidrage til 30 %-målet. Inden for nuværende beskyttelsesordninger drejer det sig om at omlægge de arealer, der i dag anvendes til skov- og landbrug, til natur, at sikre kriterieopfyldelse for disse arealer samt at sikre tilstrækkelig retlig beskyttelse for private § 3-arealer. Der skal også sikres kriterieopfyldelse for beskyttelsesordningerne: Fredninger, klitfredninger, reservater, offentlig § 3, privat urørt skov, Natura 2000 og anden beskyttelse, hvis den individuelle vurdering af de enkelte områder viser, at der er behov herfor. Uden for de nuværende beskyttelsesordninger drejer det sig om landbrugsarealer, som ligger som bufferarealer til arealer i nuværende beskyttelsesordninger (250 m buffer), løvskovsområder samt ådale (fratrasket infrastruktur).

*For at disse arealer skal kunne tælle med i 30 %-målet, skal de opfylde kriterierne, og det skal vurderes i hvor høj grad disse arealer bidrager til at beskytte og genoprette den ferske og terrestriske biodiversitet repræsentativt samt bedst sikrer økosystemernes økologiske integritet, robusthed og funktionelle sammenhæng.

^a 250 m buffer til arealer under nuværende beskyttelsesordninger på landbrugsarealer.

^b Individuel vurdering af kriterieopfyldelse af fredninger, reservater, offentlige § 3, privat urørt skov, klitfredninger, Natura 2000 og anden beskyttelse.

Hav



Figur S9. Arealer inden for nuværende beskyttelsesordninger og områder inden for planlagte beskyttelsesordninger, der potentielt kan bidrage til 30 %-målet på havet. Det drejer sig om at sikre målopfyldelse for områder i fredninger, der ikke aktivt fiskes med bundsløbende redskaber, hvis den individuelle vurdering viser, at der er behov herfor. Det inkluderer også, at der skal sikres tilstrækkelig retlig sikring af områder, hvor der i dag er ingen eller sporadisk fiskeri, og hvor der ikke gælder et generelt forbud mod fiskeri med bundsløbende redskaber. Det samme gælder havområder, hvor der i dag foregår aktivt fiskeri med bundsløbende redskaber. Arealer under planlagte beskyttelsesordninger, der kunne komme i spil, er de planlagte trawlfrie stenrev i Natura 2000-områder i Nordsøen samt havstrategiens foreslåede almindeligt og strengt beskyttede områder.

^aFor at disse arealer skal kunne tælle med i 30 %-målet, skal de opfylde kriterierne, og det skal vurderes i hvor høj grad disse arealer bidrager til at beskytte og genoprette den marine biodiversitet repræsentativt og bedst sikrer økosystemernes økologiske integritet, robusthed og funktionelle sammenhæng.

^a men uden aktivt fiskeri med bundsløbende redskaber.

På vej mod et virkemiddelkatalog for biodiversitet

Det er Biodiversitetsrådets vurdering, at der er behov for et virkemiddelkatalog for biodiversitet, som kvalificerer og understøtter prioriteringen af de virkemidler, der samlet set og med størst sikkerhed kan bidrage til at opfylde mål og delmål i en dansk biodiversitetslov.

Konkrete mål og delmål for biodiversitetsindsatsen i Danmark bør, som beskrevet oven for, være en central del af en kommende biodiversitetslov. For at sikre en kontinuerlig og tilfredsstillende fremdrift i den danske biodiversitetsindsats er der behov for at identificere, kvalificere og prioritere konkrete virkemidler, der kan bidrage til, at de fastsatte mål og delmål opfyldes til de fastlagte tidsfrister og på en omkostningseffektiv måde.

Biodiversitetsrådet anbefaler, at der udarbejdes et dynamisk virkemiddelkatalog for biodiversitet,

som indeholder en forskningsbaseret kvalificering af udvalgte virkemidlers effekt på biodiversitet, samspil med andre væsentlige samfundsudfordringer, samfundsøkonomiske betydning samt eventuelle barrierer for implementering.

Biodiversitetsrådet vurderer, at et sådan dynamisk virkemiddelkatalog for biodiversitet kan blive et vigtigt værktøj til beslutningsstøtte, da det kan bidrage til en samlet vurdering af de biodiversitets- og samfundsmæssige fordele og ulemper ved ibrugtagningen af de enkelte virkemidler. Biodiversitetsrådet anbefaler, at et fremtidigt virkemiddelkatalog for biodiversitet indeholder følgende fire elementer:

- Kvalificering af virkemidlets biodiversitetseffekt lokalt, nationalt og internationalt, samt hvordan det bidrager til opfyldelse af relevante mål og delmål. I kvalificeringen indgår også vurdering af miljø- og forvaltningsmæssige



betingelser for anvendelse af virkemidlet, herunder behovet for reduktion af de væsentligste presfaktorer.

- Vurdering af virkemidlets samspil med andre væsentlige samfundsudfordringer, så der, så vidt muligt, udnyttes muligheder for positive synergieffekter i forhold til klima og miljø samt øvrige væsentlige samfundsforhold, der skal håndteres i de kommende år.
- Vurdering af virkemidlets samfundsøkonomiske betydning, herunder velfærds- og budgetøkonomiske konsekvenser ved implementering. I tilknytning hertil kan det belyses hvilke virkemidler, der vil være mest omkostningseffektive at gennemføre, når værdien for natur og biodiversitet medregnes.
- Vurdering af mulige barrierer ved implementering af virkemidlet, herunder lovgivningsmæssige, økonomiske, politiske og holdningsmæssige aspekter.

Biodiversitetsrådet har valgt at lave en indledende kvalificering af otte virkemidler, som er angivet på Figur S10. De udvalgte virkemidler udgør ikke en fuldstændig liste og omfatter primært arealbaserede virkemidler, hvilket afspejler behovet for at skabe mere plads til beskyttet natur af høj kvalitet for at kunne løse biodiversitetskrisen. De udvalgte virkemidler er primært blevet kvalificeret i forhold til deres biodiversitetseffekt, deres bidrag til Biodiversitetsrådets foreslåede mål og delmål til en kommende biodiver-

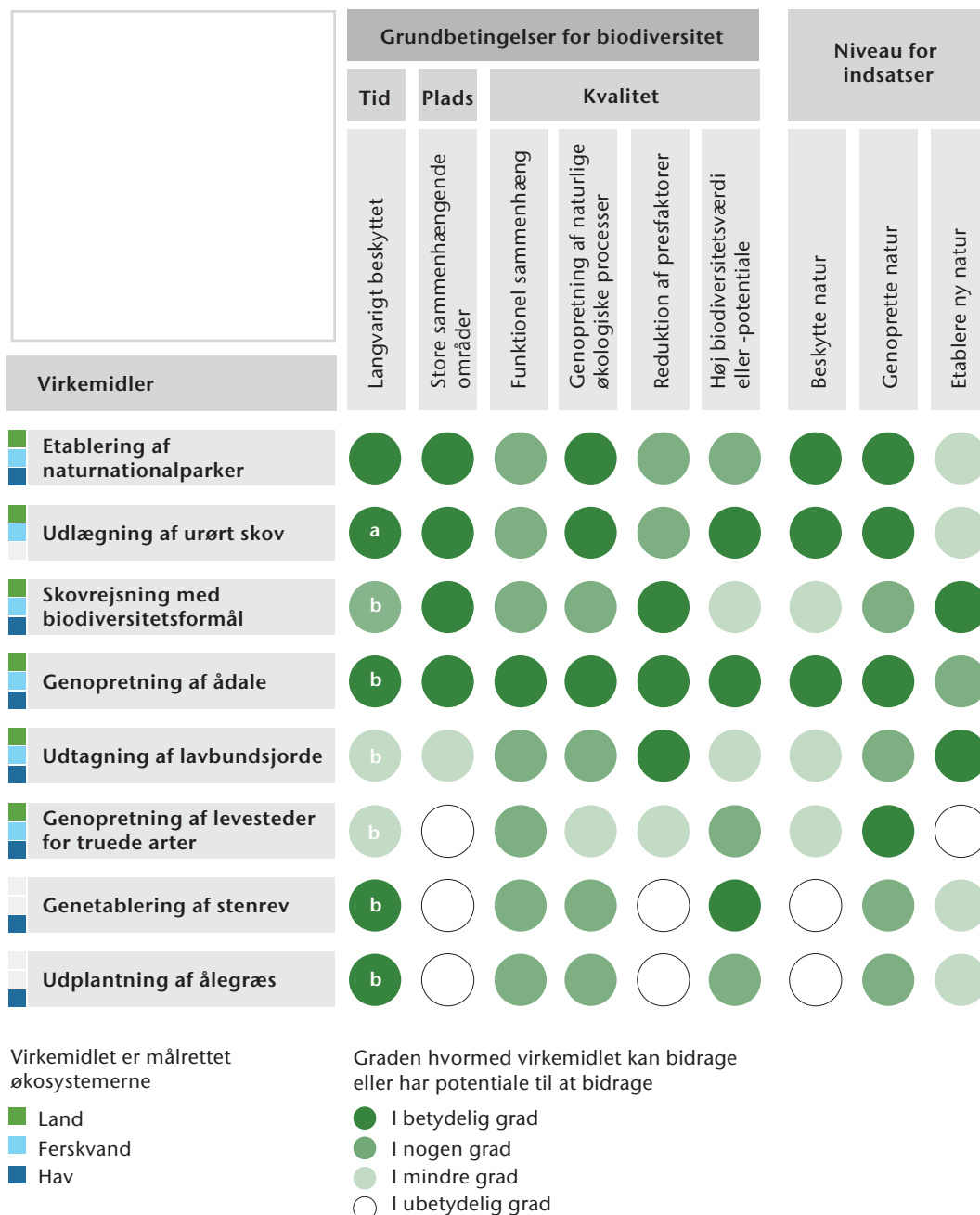
sitetslov, samt deres samspil med klima i forhold til mulige synergieffekter og modsætninger.

De otte virkemidler skal ses som eksempler på virkemidler, der kan indgå i et fremtidigt dynamisk virkemiddelkatalog, og udgør ikke en anbefaling eller rangordning. Biodiversitetsrådet har etableret et online virkemiddelkatalog på rådets hjemmeside.

Læs mere i afsnit "3.1 Hvad skal et virkemiddelkatalog for biodiversitet kunne?"

Læs mere i afsnit "3.2 Eksempler på virkemidler og indsatser for biodiversitet"

Besøg hjemmesiden: www.biodiversitetsraadet.dk/virkemiddelkatalog



Figur S10. De otte virkemidler der indgår i årsrapport 2023. Figuren viser i hvilken grad virkemidlet, ud fra virkemidlernes nuværende rammer, forventes at bidrage jf. Biodiversitetsrådets kvalificeringer og anbefalinger til implementering. Herunder i hvilken grad virkemidlet kan bidrage eller potentielt kan bidrage til forbedring af grundbetingelserne for biodiversitet. 'Niveau for indsatser' angiver i hvor høj grad det konkrete virkemiddel fokuserer på hhv. at beskytte, genoprette eller etablere ny natur (se også Figur S4). 'Reduktion af presfaktorer' angiver en samlet vurdering af reduktion af indirekte og direkte presfaktorer, indenfor og udenfor områderne, samt på tværs af økosystemer.

^a Betragtes som faktisk beskyttet, men ikke juridisk beskyttet.

^b Under antagelse af at implementering af virkemidlet inkluderer retlig beskyttelse i overensstemmelse med Biodiversitetsrådets anbefalinger.

Prioritering af biodiversitetsindsatsen

En biodiversitetslov vil sætte en klar retning for den danske biodiversitetsindsats, men hastigheden hvormed indsatsen kan udmøntes vil afhænge af prioriteringer samt mulige samspil med andre samfundsopgaver og -hensyn.

Den grønne omstilling, herunder både biodiversitets- og klimaindsatsen, vil tage flere årtier og bl.a. kræve markante forandringer af arealanvendelsen i Danmark, både på land og i havet. Biodiversitetsrådet anbefaler, at en kommende biodiversitetslov, udover mål og delmål som beskrevet ovenfor, også indeholder et sæt retningsgivende principper, der kan bidrage til at balancere forskellige hensyn, når der skal træffes valg om hvilke indsats, der skal igangsættes.

De retningsgivende principper bør afspejle nogle generelle samfundshensyn, som fx at biodiversitetsindsatsen bør ske under iagttagelse af hensyn til

velfærdssamfundet, sammenhængskraften og den sociale balance. Biodiversitetsrådet anbefaler seks retningsgivende principper, som tager udgangspunkt i en bredere biodiversitetsfaglig vurdering (Figur S11). De enkelte principper skal ses som lige-stillede. Det er principperne som en samlet helhed, der danner rammen om de hensyn, der kan inddrages, når der skal prioriteres mellem valg af forskellige virkemidler og biodiversitetsindsatser.

For at sikre at biodiversiteten ikke bliver overset i forhold til andre væsentlige samfundsudviklingsforhold, er det Biodiversitetsrådets anbefaling, at biodiversitet i endnu højere grad end det er tilfældet i dag inddrages og vurderes i forbindelse med vedtagelse af lovgivning og administrative forskrifter på alle politiske beslutningsniveauer og på tværs af sektorer og i særdeleshed i forbindelse med prioritering af anvendelsen af Danmarks terrestriske, ferske og marine arealer. Desuden er det Biodiversitetsrådets anbefaling, at samfundsokonomiske analyser



Figur S11. Forslag til retningsgivende principper i en kommende mål- og rammesættende biodiversitetslov.

inddrages ved prioritering af konkrete virkemidler og biodiversitetsindsatser, og at disse inkluderer potentielle økonomiske gevinster ved beskyttelse og genopretning af biodiversitet og økosystemtjenester.

Læs mere i kapitel "4 Biodiversitetsindsatsen og andre samfundsopgaver".

